

## **UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL PARA EUROPA**

Jesús Cruz Villalón  
Catedrático de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad de Sevilla  
Marzo 2005

### **INDICE**

- 1.- Los orígenes económico-liberales del proyecto de construcción europea y su evolución
- 2.- Relativa escasa innovación de la Constitución Europea
- 3.- Un modelo político de desarrollo económico y social
- 4.- La vinculabilidad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales
- 5.- El desarrollo de una política común de inmigración
- 6.- La consolidación del método abierto de coordinación
- 7.- El ámbito de las cooperaciones reforzadas

### **1.- Los orígenes económico-liberales del proyecto de construcción europea y su evolución**

Siempre que se haya de efectuar una valoración evolutiva del proceso de construcción de la Europa comunitaria en su perspectiva social, resulta obligado recordar que en sus momentos iniciales la Comunidad Europea nació con una filosofía eminentemente liberal y con unas metas muy limitadas al ámbito de lo económico. En concreto, el objetivo exclusivo del proyecto europeo en sus inicios se circunscribía a la conformación de un gran mercado común, por medio de la eliminación de todo tipo de trabas aduaneras: la creación de una economía de escala a nivel europeo, que propiciara el desarrollo económico del conjunto de sus integrantes y, con ello, poder competir en posición de paridad con otros poderes económicos transnacionales. Por ello, las grandes libertades de circulación constituían el empeño de arranque de la Europa comunitaria. En ese contexto, la perspectiva social quedaba intensamente oscurecida, por no decir que no constituía ocupación ni preocupación de las instituciones comunitarias. Lo social se remitía al ámbito competencial de los Estados miembros; si acaso, se partía de la filosofía liberal de que el desarrollo económico como efecto reflejo provocaría la mejora de las condiciones de vida y de trabajo del conjunto de la población de los Estados miembros. De existir algún tipo de incursión en lo social por parte de los Tratados constitutivos de los años cincuenta lo era en la medida en que fuera necesario para la conformación del Mercado Común. Tal es la explicación, básicamente, de la presencia de la libre circulación de trabajadores, así como del principio de igualdad retributiva entre hombres y mujeres.

Eso sí, a partir de esa premisa general de partida, la Comunidad Europea fue evolucionando notablemente, de modo que con el paso del tiempo se va alterando su naturaleza, sus competencias y, a la postre, su orientación. Progresivamente se fueron consolidando actuaciones por diversas vías, que confluyeron en la constitución de una extensa e intensa política social europea, de modo que junto a la Europa de los

mercaderes se fue instituyendo también un modelo social europeo, como seña de identidad diferencial respecto de otros proyectos de integración regional a escala supranacional. A tenor de muy diversas motivaciones e instancias se fue verificando un paulatino cambio cualitativo, que acabó en la consolidación de la idea de la Europa social: las preocupaciones dirigidas a evitar el denominado *dumping social*, la reacción a las presiones de determinados *lobbies* sindicales, las particulares sensibilidades de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, en definitiva, la voluntad de profundizar en la integración europea con pretensión de crear una entidad de carácter político y no meramente económico.

Ese proceso paulatino se verifica a través de diversos hitos, entre los cuáles caben resaltar el Acta Única Europea (1986), la carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), los Tratados de Maastricht (1992) y de Ámsterdam (1997) , la declaración solemne en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales (2000), así como la aprobación como derecho derivado de un notable número de Reglamentos y, sobre todo, de Directivas comunitarias dirigidas a desarrollar una política de armonización de las legislaciones nacionales en materia laboral.

El resultado final hasta el presente, en el momento en el que se procede a discutir y elaborar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ha sido el de una larga trayectoria evolutiva, que ha desembocado en un amplio desarrollo de la política social europea, como competencia compartida con los Estados miembros, así como la incursión también de las instituciones comunitarias en el método abierto de coordinación de las políticas de empleo de los diversos países. A ello también ha contribuido una intensa política de desarrollar el diálogo social en el ámbito comunitario, que permite un permanente protagonismo de los interlocutores sociales, sindicatos y empresarios, en la conformación de las decisiones en este ámbito.

## **2.- Relativa escasa innovación de la Constitución Europea**

A partir de las anteriores premisas, una comparación entre lo logrado con anterioridad y lo realmente novedoso en el texto de la Constitución Europea, en una primera lectura puede dar la impresión de que este último texto se ha limitado a integrar literalmente el articulado de los Tratados precedentes en lo que afecta a la política social y de empleo. Dicho de otro modo, las novedades en esos términos de comparación pueden pensarse que son escasas y puramente marginales.

En efecto, muchos de los artículos precedentes del Tratado de la Comunidad Europea, en su versión Ámsterdam, se transcriben literalmente, sin cambios, en el Texto de la Constitución Europea, salvo lo imprescindible para adaptar dichos preceptos a la nueva estructura y denominación de las fuentes del Derecho Comunitario. Podría afirmarse que las preocupaciones principales de los redactores de la Constitución Europea se dirigían a otros ámbitos, presumiendo que no era el momento oportuno para introducir cambios en lo que afecta a la vertiente social de la Europa comunitaria.

Aparecen varios datos concretos que pueden inducir a tal conclusión. Así, a título de ejemplo, no se altera la categorización competencial de la Unión Europea por lo que refiere al presente ámbito, pues la política social se mantiene como competencia compartida (art. I-14), del mismo modo que el empleo se sigue presentando como un

ámbito de coordinación de políticas nacionales (art. I-15). De igual forma, el listado de materias respecto de las cuáles se prevé la posible regulación armonizadora por la Unión Europea, ahora a través de las correspondientes Leyes marco (art. III-210.1), sigue siendo la misma, como es igualmente idéntica la lista de materias de imposible armonización comunitaria (art. III-210.6). También permanece inalterable la relación de materias que requieren para su armonización del voto unánime y cuáles requieren del voto mayoritario. En concreto, no se ha llegado a lograr el consenso necesario para incorporar la propuesta inicial de permitir que la intervención en materia de Seguridad Social y de protección social de los trabajadores pudiera pasar de la regla de la unanimidad a la de la mayoría en la aprobación de las correspondientes Leyes marco.

A pesar de todo lo anterior, a nuestro juicio la valoración final debe ser diversa a la inicialmente proyectada. La conclusión final valorativa no puede efectuarse exclusivamente tomando en consideración los concretos preceptos del texto relativos a la política social y de empleo, pues éstos han de contemplarse dentro del conjunto de la Constitución Europea y de lo que la misma comporta globalmente considerada. De una parte, resulta inexcusable tener en cuenta los nuevos valores y principios en los que se inserta el total del proyecto europeo a partir de la aprobación de su Constitución. De otro lado, por paradójico que pueda resultar, las novedades en el ámbito social se ubican fuera de los artículos y capítulos directamente dirigidos a regular el ejercicio de estas concretas competencias por parte de las instituciones comunitarias. En definitiva, ello requiere de una labor de rastreo superior y de desmenuzamiento más intenso de las tripas de la Constitución Europea. Es una comprensión de conjunto y minuciosa del texto la que nos ofrece una perspectiva diversa, de la que resultaría aparentemente de una primera lectura superficial del mismo. Así, procedemos a resumir, en estas breves páginas que siguen, los aspectos más reseñables de esa otra perspectiva de conjunto y tomando en consideración preceptos situados en pasajes diversos del texto.

### **3.- Un modelo político de desarrollo económico y social**

Para empezar el texto de referencia consolida la superación de concebir la Europa comunitaria como un mero espacio económico a gran escala, para incorporar una filosofía general conforme a la cuál las políticas económica van dirigidas a propiciar un desarrollo social y cultural del conjunto de la ciudadanía europea. Dicho de otro modo, en el texto constitucional se realza la presencia del llamado modelo social, apenas anunciado en los precedentes Tratados Constitutivos. La novedad se sitúa en colocar este criterio en el propio frontispicio legitimador del proyecto europeo. Se trata de configurar una filosofía general o razón de ser identitaria de la Unión Europea, entre otros elementos, en este de propiciar un sistema que afianza la cohesión social y territorial. De un lado, por primera vez se enumeran los valores comunes de la Unión, entre los que destacan los relativos a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Al propio tiempo se precisa que estos valores se enmarcan en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Algunos han querido ver en esta diferenciación entre valores, de un lado, y rasgos caracterizadores de la sociedad, de otra parte, un flanco de debilidad del texto, por cuanto que han interpretado el texto como una minusvaloración de tales rasgos, como si estos adquiriera un menor alcance jurídico que los anteriores. A nuestro juicio, sin embargo, el tiempo y

la interpretación que con seguridad hará de ello el Tribunal de Justicia, mostrará la influencia real de tales rasgos caracterizadores. Basta con indicar que ello, una vez más, sólo puede ser interpretado en el contexto general del documento, en particular poniendo en conexión tales rasgos caracterizadores con el amplio reconocimiento de derechos vinculados a la solidaridad y la igualdad; incluyendo la generalidad de los mismos dentro de una concepción moderna y extensiva de los derechos humanos, que como tal refuerza incluso desde la perspectiva jurídica tales rasgos caracterizadores.

Más aún, lo anterior se encuentra estrechamente imbricado con el precepto sucesivo, relativo a los objetivos de la Unión, a través del cual se perfila el modelo de desarrollo que se pretende lograr vía el proyecto comunitario. En efecto, en el art. I-3.3 se precisa que “La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en su crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente...La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. Es la primera ocasión en la que en el arranque de un Tratado Constitutivo de esta naturaleza se ha llegado a diseñar y a hacerlo con tal grado de detalle lo que comporta una firme defensa del modelo social europeo como su seña de identidad por antonomasia. Naturalmente, ello desde el punto de vista jurídico positivo puede que no tenga una repercusión práctica inmediata. Pero, de igual forma, nadie puede discutir que cobra un decisivo valor simbólico y emblemático, que desde el punto de vista político hace difícil desarrollar políticas de signo diverso a las deducibles de tal tipo de declaración común.

En particular, resulta oportuno resaltar la novedad importante que supone la explícita mención a la pretensión de luchar contra la marginación social y la discriminación. A partir de esa declaración, las instituciones comunitarias no podrán hacer dejación de este objetivo, remitiéndolo a la actuación particularizada de cada uno de los Estados miembros, pues se trata ya de una meta a demandar a la propia Unión Europea como tal.

De otra parte, también es de interés resaltar la mutua influencia que se atribuye a lo económico y lo social. Una y otra perspectiva, habitualmente concebidas como antagónicas, se muestran en la concepción comunitaria como plenamente complementarias. Ni el crecimiento y peso de nuestras economías está reñido con el disfrute de amplios derechos sociales, ni el mantenimiento de las tradicionales políticas sociales europeas constituye un obstáculo a nuestra competitividad empresarial. Ciertamente que en ocasiones será complejo lograr el razonable equilibrio entre lo uno y lo otro, pero lo decisivo es que se parte de la idea de la inexistencia de una incompatibilidad de partida, pues se entiende que el desarrollo del uno repercute positivamente en el otro y viceversa.

#### **4.- La vinculabilidad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales**

Una segunda novedad digna de resaltar del texto constitucional se ubica en la presencia, como un todo unitario en la parte segunda del Tratado, de la Carta de

Derechos Fundamentales. Constituye ésta a nuestro juicio la innovación más relevante de todo el texto, siendo la misma la que legitima de por sí el uso que se hace del término “Constitución” a diferencia de los textos que le han precedido. En efecto, ésta sí que es la primera ocasión en la que se eleva a rango jurídico vinculante la incorporación de una declaración de derechos fundamentales y libertades públicas de amplio desarrollo en el ámbito comunitario, al estilo e incluso con más intensidad de lo que suelen hacer los textos constitucionales nacionales clásicos basados en un modelo de Estado de Derecho.

Es cierto que en el pasado la Unión Europea había aprobado diversos documentos similares al incorporado ahora como parte segunda del Tratado. Qué duda cabe que su tenor reproduce casi literalmente la Carta de Niza, aprobada por el Consejo de Europa en diciembre de 2000. Ahora bien, por mucho que se quieran forzar las interpretaciones jurídicas, aquella Carta, como formalmente indicaban los propios firmantes de la misma, no pasaba de ser una “declaración solemne”; y ya se sabe que lo “solemne” en el ámbito del Derecho no pasa de ser puro “humo”, en el sentido de que no iba más allá de una mera declaración de intenciones, de buena voluntad, pero sin alcance jurídico vinculante alguno. Algo similar sucedió a la altura de 1989 cuando se pretendió elaborar la denominada Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que también acabó encontrándose con el escollo de su eficacia jurídica vinculante. Ese escollo, por el contrario lo ha logrado superar con notable habilidad jurídica la Carta de Derechos Fundamentales, tal como se incorpora a la Constitución. Es cierto que el texto está plagado de cautelas por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, alcance e interpretación, nivel de protección y prohibición de abuso de derecho. No obstante, por encima de los matices siempre necesarios en la valoración jurídica de cualquier texto, lo decisivo es que la presente Declaración de Derechos Fundamentales alcanza con su inserción pleno valor jurídico vinculante. Ya no se trata de una mera declaración programática de intenciones, sino del reconocimiento de estrictos derechos subjetivos exigibles en su respeto cotidiano por parte de las instituciones comunitarias, que debe guiar permanentemente las decisiones que en el día a día se vayan adoptando en su seno y que, en particular, son reclamables en su goce y ejercicio ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

Visto desde otra perspectiva, también ha de constatarse que ese amplio elenco de derechos fundamentales y libertades públicas, en lo esencial, se encuentra ya incorporado a los textos constitucionales nacionales de los diversos Estados miembros, con particular identidad en aquellas Constituciones que responden al modelo jurídico continental europeo. Requisito para formar parte de la Comunidad y, por tanto, condición *sine qua non* para las sucesivas ampliaciones de la UE, ha sido siempre pasar el control de implantación de un sistema político democrático en la concepción cultural a la que responde el modelo occidental. Todos los integrantes de la Comunidad previamente han formado parte del Consejo de Europa y, con ello, tienen ratificado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales. Con ello, se garantizaba con suficiencia el respeto a tales derechos humanos a favor del conjunto de los ciudadanos europeos, a su vez determinado por su condición de ciudadanos de Estados respetuosos en su ordenamiento interno con los derechos fundamentales.

Ahora bien, todo lo anterior no desmerece la significación ni las inmediatas consecuencias jurídicas de la recepción en la Constitución Europea de la referida Carta

de Derechos Fundamentales. Para empezar, no está de más recordar que los derechos fundamentales también tienen un alcance transnacional, en el sentido de que desbordan en su ejercicio el concreto territorio de un Estado miembro, del mismo modo que no se garantiza exclusivamente con mandatos de respeto dirigidos a los poderes nacionales. Ello no basta, pues quedaría de lo contrario sin cubrir el flanco comunitario propiamente dicho. La progresiva asunción de competencias cada vez más intensa por parte de las instituciones comunitarias demanda, en paralelo, que quede garantizado el ejercicio de los derechos fundamentales en este ámbito, vertiente ésta otra que no puede atender el conjunto de los derechos nacionales. Una plena comprensión del principio de subsidiariedad, lleva a la necesidad de una intervención intensa por parte del ordenamiento comunitario cuando se trata del respeto de los derechos fundamentales por parte de las instituciones comunitarias en el ejercicio directo de sus competencias. Ese era un evidente vacío que quedaba por cubrir, sin que la buena voluntad y disposición a darle respuesta por parte del Tribunal de Justicia Europeo fuera suficiente. La materia tiene el suficiente calado como para que requiriera una respuesta de carácter normativa y, por añadidura, que se hiciera al nivel máximo posible del sistema de fuentes comunitario. Así, a título ilustrativo, que duda cabe que hoy en día resulta inconcebible un ordenamiento nacional de un Estado miembro que no recoja un amplio reconocimiento de la libertad sindical en el funcionamiento de las relaciones laborales; sin embargo, se hacía preciso también tener en cuenta la presencia cada vez más intensa de una actividad sindical ante la Comunidad Europea, por lo que refiere a su ámbito competencial. La recepción de la libertad sindical en ese ámbito otorga un papel mucho más efectivo de las organizaciones sindicales y empresariales ante las diversas instituciones europeas, garantizando que las mismas se van a poder desplegar con igual naturalidad en el ámbito comunitario como lo vienen siendo tradicionalmente en cada uno de los Estados miembros.

De otra parte, con esa atribución de eficacia vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales, no solamente se fija una vinculabilidad directa a la misma por parte de las instituciones comunitarias, sino igualmente cuando los propios poderes públicos nacionales de los Estados miembros actúan en aplicación del Derecho de la Unión. En esta otra perspectiva, sí que se entraría de lleno en la esfera aplicativa de los textos nacionales relativos a derechos fundamentales; eso sí, con esta otra previsión por parte de la Constitución Europea, se impone un doble y complementario control del respeto a los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos nacionales. Sin ninguna duda ello puede provocar una mayor complejidad en la vertiente procesal, de posible actuación solapada de los Tribunales Constitucionales, por un lado, y el Tribunal Comunitario, por otra parte. Sin embargo, esa circunstancia tampoco se puede ver como posible fruto de enfrentamientos institucionales, sino por el contrario como instrumento de implementación dialéctica de una y otra doctrina judicial. No podrá establecerse, desde luego, un sistema de limpio reparto competencial por razón de la materia, pues en algunas ocasiones se verificará una coincidencia material, pero todo es salvable conforme a reglas procedimentales que precisen los tiempos de intervención de cada instancia.

A mayor abundamiento, en la Declaración de Derechos Fundamentales se advierte una concreción de derechos cuando menos igual, si no superior, a la que suele ser habitual en los textos constitucionales nacionales. La lectura de la Carta muestra inmediatamente cómo se ha producido en la misma una recepción moderna de los Derechos fundamentales, conforme a lo que constituyen los valores propios de la

sociedad actual. Por el sólo hecho de ser un elenco de derechos puesto al día, la Carta comunitaria juega con la ventaja del momento en la que ha sido redactada. Frente a la circunstancia de que un gran número de textos constitucionales se remontan a la segunda posguerra mundial, en torno a finales de la década de los años cuarenta del siglo pasado, la actual Carta ha podido ser sensible a nuevas realidades sociales, culturales y económicas, a resultados de las importantes transformaciones que se han producido en estas décadas. Incluso esa modernidad de la Carta, si se me permite la expresión, se advierte ya respecto de textos constitucionales más recientes en el tiempo como es la propia Constitución Española de 1978.

Aunque sólo sea a mero título ejemplificativo, cabe mencionar algunos de los pasajes de la Carta en los que se advierte esa recepción plenamente actualizada del listado de derechos de rango fundamental. Ante todo, se aprecia una amplia extensión de la prohibición de cualquier tipo de conductas discriminatorias, con mención expresa a la imposibilidad de que se produzcan conductas diferenciales injustificadas atendiendo a características genéticas, lingüísticas, de discapacidad, edad, así como de orientación sexual (art. II-81). En generalidad de los textos constitucionales suele aparecer una referencia genérica a cualquier otro factor de discriminación que complemente el específico listado de causas recogidas; por ejemplo, en nuestro art. 14, aparece la mención a “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. De todos modos, a mi juicio, ello no desmerece del impacto práctico que puede llegar a tener la mención en el texto comunitario a circunstancias de discriminación concreta que presenta sesgos particulares y novedosos en la sociedad plural en la que nos desenvolvemos. Bien los avances técnicos, bien los procesos de globalización, incluso las nuevas formas de convivencia otorgan una plena actualidad a la mención explícita de la prohibición de este tipo de conductas discriminatorias, que con seguridad serán atendidas con mayor diligencia a resultados de su expresa incorporación en el texto.

De igual forma, debe resaltarse la específica recepción de la igualdad de tratamiento por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones particulares (art. II.81.2). En esta materia, desde sus inicios la construcción del Mercado Común condujo a un amplio desarrollo de la libertad de circulación de los trabajadores comunitarios, con un intenso derecho a la igualdad de acceso al empleo e identidad de condiciones de trabajo y sociales una vez ya contratado, de los nacionales de cualquier Estado miembro con independencia del lugar donde pretendan prestar sus servicios. Derechos que se han ido haciendo extensivos a los propios familiares del trabajador comunitario. Se trata de derechos tan consolidados que, si no fuera por razones de las diferencias lingüísticas, familiares y culturales, tendríamos ya asentado un único mercado de trabajo de ámbito comunitario. Por ello, la novedad de la extensión de la no discriminación por razón de la nacionalidad, en estos momentos, apela más a los conflictos derivados de la inmigración extracomunitaria. Lo más incisivo del texto constitucional en este punto se encuentra en el dato de que esa apelación no viene limitada exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros. Al no contemplarse una extensión reductiva a los nacionales comunitarios, es claro que dicha previsión se extiende a los extracomunitarios. La relevancia más directa es la de entender que el ámbito aplicativo de los derechos fundamentales se extiende también a los extracomunitarios residentes en el territorio de la UE. Adviértase que la prohibición de no discriminación va referida expresamente al ámbito de aplicación de la Constitución y, por tanto, una vez más respecto del ejercicio de las competencias propias de las instituciones comunitarias. Eso sí, con ello no se garantiza un principio de

estricta igualdad de trato entre comunitarios y extracomunitarios, aunque sólo sea por el hecho de que la libre circulación de trabajadores sólo viene reconocida a los nacionales de los Estados miembros. Pero, de igual forma, supone una importante aproximación al reconocimiento formal de una genérica regla de igualdad de condiciones laborales una vez empleado del nacional extracomunitario, principio que como tal aún no se encuentra consagrado en el ordenamiento comunitario ni tampoco en muchos de sus Estados miembros respetuosos del principio de no discriminación. En ello, se advierte una importante aclaración de la posible introducción de diferenciaciones en atención a disposiciones particulares; algunas de ellas las comentaremos más adelante; pero desde luego es un primer paso en orden a incorporar una idea por vaga que se quiera de que las diferencias de condiciones una vez contratado en el territorio comunitario sólo pasaran el contraste de lo no discriminatorio en la medida en que vengan acompañadas de una fundada razonabilidad y proporcionalidad.

También es relevante a nuestro juicio el reforzamiento que se verifica a través de la Carta del principio de igualdad entre hombres y mujeres. En concreto, con la redacción dada al precepto correspondiente, queda plenamente zanjado el debate acerca de la viabilidad de introducir medidas de acción positiva, en orden a corregir las históricas diferencias de la población por razón de sexo. A partir de ahora, con el máximo rango normativo, se autoriza a la introducción de este tipo de medidas de acción positiva, que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado (art. II-83); circunstancia que tiene una indudable incidencia acerca de lo que puedan hacer las políticas públicas en materia de empleo y de condiciones de trabajo de la mujer en nuestro mercado de trabajo. Desde luego, la norma no impone la obligación de establecimiento de este tipo de medidas de discriminación indirecta como vía para atajar las desigualdades por razón de sexo, pero en igual medida hace explícita autorización de las mismas, de modo que conjura lecturas formalistas del principio de no discriminación, que era la fórmula más habitual de poner en cuestión la legalidad de la actuaciones positivas que se han ensayado hasta ahora.

En el estricto ámbito de los derechos laborales, figuran también expresos reconocimientos de derechos fundamentales. Es muy interesante, en este contexto la específica mención a todo el conjunto de derechos colectivos laborales, como consustanciales a cualquier modelo democrático de relaciones laborales. Es digno de resaltar, sobre todo, la recepción del derecho a la libertad sindical, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses (art. II-72.1); en los mismos términos, el reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva y a emprender acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales (art. II-88). Lo más significativo es que la UE no ostenta competencias expresas de regulación en materia de negociación colectiva y, sobre todo, que tiene una prohibición taxativa de poder intervenir normativamente en materia tanto de libertad sindical como de conflictos colectivos (art. III-210.6). Eso sí, este constituye un dato elocuente de que lo que se pretende zanjar cerrando la puerta, acaba indirectamente penetrando por la ventana. Una cosa es que las instituciones comunitarias no estén habilitadas para proceder a armonizar las legislaciones nacionales en estas materias, mientras que otra bien diversa es que el desarrollo del diálogo social y con el mismo todo el conjunto de las manifestaciones típicas de la acción colectiva propia de las relaciones laborales constituya una realidad cada vez más extendida en el ámbito transnacional comunitario. Desde el instante en que las instituciones



comunitarias cuajan como un auténtico poder público con capacidad decisoria sobre ámbitos específicos de lo económico y social, ello viene unido de la penetración del hecho sindical en el ámbito comunitario; y, a su vez, este tipo de prácticas sindicales a tal nivel desemboca igualmente en el ejercicio de concretos derechos de acción colectiva. Por ello, con naturalidad se incorpora al texto comunitario el reflejo jurídico de esta realidad: libertad sindical, negociación colectiva y medidas de presión colectiva. Una cosa es que la UE no pueda aprobar normas específicas conforme a su sistema de fuentes y otra bien diversa que haya de reconocer como tales la presencia y el ejercicio de los derechos colectivos de referencia.

La Carta de Derechos Fundamentales, por añadidura, va más lejos de lo que suele ser habitual en un catálogo de esta naturaleza, que siempre suele ser estricto, dejando margen a que el desarrollo legislativo ordinario vía ejercicio de las facultades parlamentarias entre en detalles. Sin embargo, aquí se desborda ese marco prototípico de las Constituciones Europeas, aproximándose a otros modelos constitucionales no tan propios de nuestra cultura constitucional. En esa otra órbita cabría resaltar lo llamativo de reconocimiento de derechos habitualmente de nivel secundario, como son los relativos a la gratuidad de los servicios de colocación (art. II-89), a la protección en caso de despido injustificado (art. II-90); la incorporación de la conciliación de la vida familiar y profesional como objetivo central de las políticas laborales (art. II-93); o menciones a concretas prestaciones sociales dentro del Sistema público de Seguridad Social, como es la relativa a la novedosa prestación por dependencia (art. II-94). Prácticamente ninguno de estos derechos viene a localizarse en los textos constitucionales nacionales de los Estados miembros, por lo que llama particularmente la atención su presencia en la Carta de Derechos Fundamentales. Naturalmente la voluntad de sus redactores no ha sido la de efectuar una mera refundición de los textos nacionales, sino que se ha deseado otorgar su propia impronta al texto europeo. También ha de tenerse presente que el Tratado Comunitario tiene sus especificidades y no responde al prototipo de texto constitucional, por cuanto que para empezar es un texto singular a medio camino entre un Tratado internacional y un texto constituyente de un nuevo poder político de fuerte integración. Pero sobre todo, es necesario tener en cuenta que la lógica de este texto es diversa y responde a claves propias.

Así, por ejemplo, no deja de tener influencia en el texto su origen en los precedentes Tratados Constitutivos. Aunque sea de forma más resumida, el Tratado no olvida la fuerte impronta económica del proyecto europeo y que, por ello, en el mismo perviva una minuciosa regulación de las competencias comunitarias en este ámbito; que, en particular, se observe un amplio desarrollo del principio de libre competencia mercantil, con todas las consecuencias que se derivan de ello. Naturalmente, al suceder esto así, es obligado que tal desarrollo venga compensado con una concreción igualmente detallada de los principios propios del modelo social en lo laboral.

En cierto modo ello explica, por ejemplo, la apelación al carácter gratuito de los servicios de colocación. La expansión en este ámbito de cierto tipo de iniciativas privadas, por consiguiente de carácter lucrativo, comenzando por grupos profesionales superiores o de niveles de responsabilidad, no solamente ha comportado la ruptura de una ya periclitada exclusividad de los Servicios Públicos de colocación, sino también la eficiencia de los mismos y su posible sustitución por las agencias privadas. De este modo, con independencia de la penetración más o menos intensa que puedan ir adquiriendo estas agencias privadas, fácilmente potenciadas en el ámbito comunitario

por el principio de libre competencia mercantil, se pretende garantizar una obligatoriedad de mantenimiento por parte de los poderes públicos nacionales de unos buenos servicios públicos de intermediación en el mercado, basados como tales en el principio de gratuidad del servicio prestado a la ciudadanía.

Aunque desde hace ya algún tiempo, dentro del listado de materias cuyas legislaciones nacionales son potencialmente armonizables a través de la normativa comunitaria, se encuentra la relativa a la extinción de los contratos de trabajo; literalmente se refiere el texto desde el Tratado de Maastricht de 1992 a la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral. Eso sí, al tratarse de Directivas, en el futuro Leyes Marco, que requieren de la unanimidad para su aprobación, es patente la superior dificultad para lograr el consenso político necesario. Ello explica que hasta el momento presente haya sido inviable la aprobación de la correspondiente disposición de armonización; incluso es previsible que tal dificultad se acreciente en el inmediato futuro, a la vista de los apoyos que se requieren con posterioridad a la última de las ampliaciones comunitarias y, en particular, de las posiciones políticas de los Gobiernos de los nuevos Estados miembros. En ese contexto se entiende mejor la trascendencia que puede llegar a tener un reconocimiento, por parco que sea, del derecho a protección en caso de despido injustificado. También aquí se aprecia como en la práctica totalidad de los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, aunque lo sea a través de su legislación ordinaria, existe una protección más o menos intensa del trabajador frente a despidos injustificados. Eso sí, su recepción en el texto constitucional, cuando menos, garantiza el mantenimiento del *status quo*, cuando no otorga una superior legitimidad a las futuras iniciativas que se puedan adoptar desde las instituciones comunitarias a favor de una armonización mínima que especifique el tipo de protección idónea frente a los despidos injustificados; de igual forma que constituye una advertencia frente a posibles tentaciones desreguladoras del régimen del despido en las pequeñas empresas.

La cada vez más generalizada incorporación de la mujer al mercado de trabajo de forma estable a lo largo de toda su vida adulta, en condiciones de igualdad con el trabajo del hombre, coloca en lugar central la conciliación entre la vida familiar y profesional. Una serie de derechos laborales a la reducción del tiempo de trabajo o adaptación de la jornada a las exigencias familiares, que han estado presentes en los ordenamientos nacionales desde bien atrás en el tiempo, cobran cada vez una superior influencia, aunque sólo sea por la circunstancia de que es superior el número de trabajadores que los ejercen y disfrutan. La complejidad de esta materia se presenta cada vez más patente, cuando entran en colisión necesidades contradictorias de flexibilidad: la flexibilidad deseada por la empresa que implica una superior disponibilidad del trabajador al cambio de condiciones para atender los requerimientos del trabajo, frente a la flexibilidad reclamada por los trabajadores que implica una cierta subordinación de las preferencias organizativas empresariales a los requerimientos nada caprichosos de la vida privada del trabajador. A mayor abundamiento, la coincidencia de los momentos de mayores expectativas de flexibilidad de unos y otros con los momentos vitales más intensos de la persona, acentúan si cabe este asunto. Aunque sólo sea en clave de evitar resultados de *dumping social*, es obligado que la intervención comunitaria se haga incisiva en este campo, pues de lo contrario o bien provocará evidentes desequilibrios sociales o bien darán lugar a agravios comparativos en la competencia interior en el territorio comunitario, sin descartar la concentración del trabajo femenino en determinados sectores o ámbitos en los que resulte más fácil conciliar la vida familiar

con la profesional. En razón de ello, tiene igualmente una importancia decisiva el reconocimiento de este tipo de derechos de conciliación en la Carta de Derechos, por muy incipiente que aparezca, cuando del mismo modo no se pueden identificar en prácticamente ninguno de los vigentes textos constitucionales nacionales.

Por último, sin pretender agotar con ello, la lista de novedades sociales de la Carta que venimos comentando, sino tan sólo algunos de ellos como los más reseñables, es novedosa también forma de recepción de los derechos derivados del sistema público de Seguridad Social. En efecto, frente a menciones generales en los textos constitucionales nacionales, también en la Carta Comunitaria se recoge una relación explícita de las principales prestaciones que necesariamente deben acogerse en su seno. Así, a diferencia del modelo constitucional español, donde de forma directa sólo figura una mención a la prestación por desempleo e indirecta a las pensiones por jubilación, en el art. II-94 figura una relación más precisa. Además de las tradicionales, es necesario resaltar la específica referencia a la protección en caso como “la dependencia”. Y lo es por cuanto que se trata de la última de la incorporación dentro del ámbito de protección de la Seguridad Social, en la mayoría de los países todavía en fase exclusivamente de programación o estudio, a lo más de incipiente ensayo público más allá de las voluntariosas iniciativas de las autoridades locales. Por ello, la presencia de su reconocimiento en el texto europeo, con seguridad supondrá el nuevo referente del modelo social europeo de protección colectiva a los grupos de población en situación de mayor necesidad y apoyo público.

## **5.- El desarrollo de una política común de inmigración**

Uno de los asuntos más delicados, atendiendo a las fuertes transformaciones de los movimientos de población y sus efectos sobre el mercado de trabajo, es el relativo a la inmigración extracomunitaria. Mientras que desde sus inicios los textos comunitarios desplegaron una muy fuerte actuación en el terreno de la libre circulación de los trabajadores comunitarios, la intervención en materia de fronteras exteriores por lo que afecta los trabajadores extracomunitarios se ha dejado prácticamente en manos de los Estados nacionales. Las iniciativas desplegadas en el ámbito comunitario en esta materia han sido muy escasa y los textos elaborados de alcance jurídico muy marginal. Los intentos de aprobación de alguna Directiva Comunitaria sobre el particular han sido infructuosos.

Tal pobreza de resultados contrasta con la fuerte repercusión que está teniendo desde hace ya algunos años los procesos de inmigración de terceros países, que por añadidura se constata cómo su impacto trasciende el territorio concreto de cada Estado miembro en el que se adoptan políticas nacionales sobre el particular. Por mucho que la formalidad de las reglas sea la de su limitación al espacio nacional, es indudable que cualquier medida de regulación del régimen de acceso al mercado de trabajo nacional de los trabajadores extracomunitarios en breve plazo acaba influyendo sobre los Estados miembros vecinos, cuando no repercute en similar plazo en el conjunto de la Unión Europea. Por ello, se hace cada vez más patente la necesidad de comunitarizar tal materia.

A mayor abundamiento, la implantación progresiva, a partir del Tratado de Ámsterdam, del denominado espacio de libertad, seguridad y justicia común está

influyendo aún más si cabe sobre los movimientos migratorios. Los países firmantes de los acuerdos de Shengen, en el marco de este nuevo espacio comunitario de libertad, han incrementado palpablemente la libertad de movimiento de los ciudadanos de la UE y de terceros Estados residentes en Europa; con ello, las fronteras internas han reducido notablemente sus controles y, con ello, han mostrado más nítidamente las influencias mutuas de las políticas nacionales sobre inmigración.

El Tratado de Ámsterdam ya avanzaba ciertas posibilidades de actuación conjunta en este ámbito. Sin embargo, pocos son los resultados materiales reseñables hasta el momento presente. Ello se debe, de un lado, al retraso en la entrada en vigor de su articulado en esta materia cinco años posteriores a la entrada en vigor común, y, de otro lado, a las resistencias políticas a proceder a una cierta comunitarización de tales políticas.

Lo anterior realza la posible influencia que de futuro vayan a tener las novedades proyectadas en este punto por el texto de la Constitución Europea. En efecto, el art. III-267 diseña una importante propuesta de políticas de inmigración coordinadas desde las instituciones comunitarias. A tenor de ello, se le atribuyen a éstas competencias novedosas, que no estaban recogidas en los precedentes Tratados Constitutivos. Algo dibujado muy débilmente hasta el presente, se atribuye por primera vez a la Unión la capacidad de desarrollar una política común de inmigración. Además la atribución a la Comunidad de esa política común se enmarca dentro de tres objetivos referenciales concretos: en primer lugar, ha de ir destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios; en segundo lugar, con ello se pretende también ofrecer desde la acción comunitaria un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros; y, en tercer lugar, ha de ir encaminada igualmente a prevenir la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

A mayor abundamiento en el texto constitucional se recoge todo un programa de actuación normativa.

Algunas de estas medidas podían abordarse con anterioridad conforme a los textos de los todavía vigentes Tratados. Por ejemplo, en el listado de materias que podrían ser objeto de armonización legislativa a través de la aprobación de las correspondientes Directivas Comunitarias se encontrarían las correspondientes a “las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad” (art. 137.1.g TCE), trasladado también al texto de la Constitución (art. III-210.1.g). Eso sí, al tratarse entre otros motivos de materia que requiere de la aprobación por unanimidad, las dificultades son superiores y, por ello los resultados no se han verificado hasta el presente.

Por contraste, aparecen otros aspectos, estos otros sí novedosos por completo en el texto de la Constitución. Para empezar, se indica que esa normativa común de ámbito comunitario puede tener tanto el carácter de Ley marco (la todavía vigente Directiva) como de Ley (en estos momento identificable con el Reglamento), con lo cual la aplicabilidad directa de la norma comunitaria podría ser superior. De otra parte, en lo que refiere a las condiciones de trabajo de los extracomunitarios se apunta con mayor claridad su orientación, por cuanto que se habla expresamente del objetivo de ofrecer un “trato equitativo” en esta materia a tales trabajadores. No se llega a comprometer un

régimen de plena igualdad de condiciones de trabajo, que abocaría a calificar como discriminatorias cualquier diferencia de tratamiento en las condiciones de trabajo, con lo cual se relativiza lo antes dicho en relación con el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Aunque de igual forma se avanza notablemente en esa dirección, proyectándose el objetivo final de alcanzar la igualdad de trato por la vía de exigir algún tipo de justificación objetiva y proporcionada a cualquier tipo de diferenciación que se pretenda establecer.

Más allá de los detalles precedentes, donde a nuestro juicio se encuentra la novedad de mayor calado es en lo relativo a la atribución de competencias normativas, sea por medio de Ley o de Ley marco, en lo que afecta a toda la política de flujos migratorios. De un lado, capacidad de regular “las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar”. A tal efecto, y como complemento de lo anterior la regulación comunitaria también deberá contemplar la definición de los derechos de esos nacionales extracomunitarios, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y residencia en los demás Estados miembros. Eso sí, se establece una importante reserva sobre el particular: los Estados miembros mantienen el derecho a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia; es decir, los Estados pueden mantener el sistema de “cupos” de ingreso periódico sobre la presunción de que éstos trabajadores sólo podrían circular libremente por el territorio nacional del Estado en cuestión, realidad que con el tiempo se puede manifestar difícil de controlar en la práctica. De otro lado, también corresponde como competencia comunitaria regular la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal; extendido ello también a la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

## **6.- La consolidación del método abierto de coordinación**

A partir de Ámsterdam se ensayó desde las instituciones comunitarias un nuevo método de trabajo en común, al objeto de alcanzar objetivos políticos comunes. Me refiero a la actividad de coordinación de políticas nacionales, conocida en la jerga comunitaria como el “método abierto de coordinación”, traducción literal del término anglosajón “open method of coordination” (OMC). Se trata de un nuevo mecanismo del desarrollo de políticas en el nivel de la Unión Europea, enmarcado dentro del sistema de regulación suave o “soft law”. En concreto, comporta el mantenimiento en sede nacional de los Estados miembros de la atribución de la competencia sobre la que se actúa, bien desde la perspectiva estrictamente política la Comunidad asume una cierta capacidad de coordinación de dichas políticas. En sentido negativo, supone la imposibilidad de que la Comunidad proceda a dictar cualquier tipo de norma sobre dicha competencia, ni siquiera en clave débil de Directiva comunitaria. En sentido positivo, comporta integrar el diseño de la política nacional, que sigue siendo soberana, dentro de un determinado procedimiento comunitario. Con ello se pretende que en el ámbito comunitario se marquen objetivos comunes y generales en la materia en cuestión, que vengan acompañadas de una información por parte de los Gobiernos nacionales de las medidas adoptadas por ellos en ese campo, de modo que a su vez las instituciones comunitarias puedan efectuar tanto una evaluación de la adecuación de lo

programado a los objetivos generales previamente diseñados, formular recomendaciones concretas a cada uno de los países, incluso evaluar los resultados logrados con la ejecución de las políticas previamente decididas a nivel nacional. Se trata de un sistema dialéctico, que se retroalimenta y que permite una eficacia práctica de las pautas marcadas desde la Unión Europea. Aun cuando se respeta plenamente la soberanía estatal en ese concreto ámbito competencial, digamos que los Gobiernos nacionales aceptan someter sus políticas al examen a nivel comunitario de resultados y a su contraste con los objetivos preestablecidos conjuntamente. A su vez, los resultados de esa evaluación permiten a la Comunidad no sólo un conocimiento detallado de la situación en cada país, sino además un efecto dialéctico de repensar los propios objetivos generales y concretos marcados a lo largo del proceso. En definitiva, siéndose formalmente respetuoso con la capacidad de decisión nacional, materialmente se sabe que el resultado final será el de un indudable condicionamiento por vía de diagnósticos de carencias, estudios, explicaciones, evaluaciones y recomendaciones.

En lo que afecta al ámbito de nuestras materias, este método abierto de coordinación ha tenido un amplio desarrollo en materia de políticas de empleo, donde a partir de la cumbre de Lisboa se han fijado tanto objetivos comunes de crecimiento en el empleo en términos de tasas de ocupación general como específicas para mujeres y población en edad avanzada; del mismo modo que se han marcado directrices concretas en orden a atender a colectivos con particulares dificultades de incorporación al mercado de trabajo, de empleabilidad, de fomento del espíritu empresarial, así como de la igualdad laboral entre hombres y mujeres.

Con toda la lentitud que comporta este método abierto de cooperación en el desarrollo del proceso en su conjunto, la dificultad que supone la valoración final de resultados para quien no está directamente implicado en los mismos, la impresión desde el exterior es que se aprecia una consideración positiva de sus resultados por parte de sus principales protagonistas. No sólo los Estados miembros y los responsables comunitarios en la materia, sino también los propios interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales, califican como razonables y buenos los resultados materiales logrados en esta materia. Ello ha permitido conocer más a fondo las carencias de nuestros mercados de trabajo, identificar sus debilidades, contrastar la posibilidad de trasladar las experiencias de otros países a aquellos que hasta el presente las desconocían, recibir impulsos externos a la adopción de medidas concretas y a extender prácticas poco ensayadas en algunos países como el nuestro de evaluación real de resultados. La recurrente llamada de atención desde las instituciones comunitarias cuando no se logran los objetivos propuestos, constituye igualmente un importante acicate para enfrentarse a resistencias a abordar determinados cambios en el ámbito nacional interno.

En esta materia, la constatación principal respecto al texto de la Constitución Europea es que, no sólo se mantiene en todos sus términos el desarrollo del método abierto de coordinación en lo que afecta a la política de empleo, sino que se extiende también como posibilidad al conjunto de las políticas sociales de los Estados miembros (art. F15.3). Es cierto que para el resto de la política social se encuentra ya afianzada la previsión de una competencia de mayor calado en sede comunitaria, a través de la armonización legislativa vía aprobación de Directivas comunitarias, en el futuro Leyes marco. Ahora bien, esa posibilidad de armonización no se contradice con el hecho de que la misma pueda venir acompañada de la coordinación de las políticas sociales.

Al tratarse de una política compartida, la armonización no excluye el mantenimiento de actuaciones gubernamentales nacionales específicas o adicionales. El hecho de que la Comunidad haya regulado una determinada materia por vía de Directiva, no agota por completo las políticas que se puedan desplegar en ese campo, por lo que la misma puede venir complementada por vía de la coordinación de las políticas nacionales. De otro lado, el hecho de que la Comunidad esté habilitada para proceder a armonizar la legislación nacional en determinadas materias no aboca automáticamente a que ello se produzca en la práctica, siendo fácil remitirse a ejemplos concretos constatados con el tiempo en ciertos ámbitos. Por ello, allí donde por razones políticas resulte inviable llevar a cabo intervenciones más fuertes en clave de “hard law”, es pensable afrontar similares objetivos a través de caminos ciertamente más sinuosos, pero a la postre puede que igualmente efectivos como los que ofrece el método abierto de coordinación.

## **7.- El ámbito de las cooperaciones reforzadas**

En la misma línea se sitúan las posibles expectativas que se abrirían con la adopción de cooperaciones reforzadas en materia de política social (arts. I-44 y 416 ss). En efecto, el mecanismo de la cooperación reforzada, institucionalizado con todo detalle a partir del texto de la Constitución Europea, permite superar una determinada situación de *impasse*. Atiende a aquellas situaciones en las que, intentada una determinada iniciativa comunitaria en el marco de sus competencias no exclusivas, la misma no prospera por variados obstáculos, el más evidente por no lograrse las mayorías exigidas para su aprobación conforme a las reglas de procedimiento de adopción de las decisiones en el ámbito comunitario. Por ello, se prevé como un recurso último, a la vista de que los procedimientos ordinarios contemplados en el sistema comunitario de adopción de decisiones no prospera; pero, en igual medida abre paso a una solución alternativa al mero bloqueo y paralización de la profundización en un proyecto querido por algunos países miembros.

La fórmula contemplada en la cooperación reforzada no es otra que la conocida como Europa a dos o a varias velocidades. Esto es, si se advierte la imposibilidad de adoptar los acuerdos con las mayorías exigidas, los Estados miembros dispuestos a avanzar en una concreta iniciativa en el ámbito de los objetivos de la Unión, pero que no refieran a competencias exclusivas, podrán asumir una determinada cooperación reforzada entre ellos, no excluyente de los demás miembros.

No se trata de una actuación común que se produzca extramuros de las instituciones comunitarias ni del ordenamiento comunitario mismo, por cuanto que asume todo el acervo comunitario, lo impulsa e incluso utiliza el aparato comunitario en su conjunto para materializar y desarrollar dicha cooperación reforzada. El primer elemento que explicita ese actuar dentro es que, en una primera fase tal como hemos apuntado, esta iniciativa se ha tenido que intentar conforme al procedimiento ordinario contemplado en el ordenamiento comunitario, no pudiendo ponerse en marcha la cooperación reforzada hasta que se constate fehacientemente que es imposible avanzar por este camino ordinario. En segundo lugar, la cooperación reforzada ha de ser respetuosa con los objetivos generales de la UE, no perjudicando el mercado interior, ni la cohesión económica, social y territorial. En tercer lugar, la opción de ciertos Estados

miembros de avanzar ellos en primer lugar se adopta en el ámbito comunitario, presentándosele formalmente al Consejo, debiendo el propio Consejo autorizar a tales Estados miembros a actuar como un grupo de avanzada sin contar con la totalidad de los miembros de la UE. En cuarto lugar, es necesario que como mínimo se incorporen a cada concreta cooperación reforzada un tercio de los Estados miembros. En quinto lugar, todas las deliberaciones relativas a las cooperaciones reforzadas se desarrollan en el seno del Consejo, aunque tan sólo sus participantes tenga derecho de voto, siendo el sistema de votación el genérico del Consejo eso sí insistimos dentro de los participantes en la acción; de igual forma, se le da participación a la Comisión y se debe informar sobre su evolución al Parlamento. Por último, dentro de las condiciones que se establezcan cualquier Estado miembro de los no participantes en su gestación, tienen el derecho en cualquier momento a incorporarse a la cooperación reforzada, debiendo tanto la Comisión como los Estados participantes fomentar la participación del mayor número posible de Estados.

No podemos entrar en los pormenores de la complejidad del procedimiento de cooperación reforzada, ni de las claves políticas determinantes de la misma. Baste con referir que tales cooperaciones reforzadas son hábiles para impulsar el desarrollo de competencias compartidas en el ámbito de la UE, que experimentan determinados bloqueos. Entre ellas en algunos casos pueden situarse las relativas a concretas materias en el terreno de la política social comunitaria, particularmente en aquellas en las que se mantiene la exigencia de que la armonización se verifique a través de la regla de la unanimidad. Teniendo en cuenta la última ampliación de la UE, con 25 miembros a estas alturas, así como la previsión de incorporación de nuevos miembros en breve plazo, cada vez resulta más difícil de superar el listón de la unanimidad. Si a ello se añade la disparidad de los mercados de trabajo, la diversa intensidad del Estado social entre los nuevos miembros y su capacidad de extender las políticas de protección social con economías de notable debilidad, es fácil imaginar el surgimiento de situaciones de *impasse* cada vez más recurrentes en la adopción de ciertas iniciativas comunitarias en algunas esferas de la política social. Por tal razón, convendría comenzar a debatir desde este instante la oportunidad de seleccionar algunas materias en la esfera de la política social que serían susceptibles de profundizarse a través del mecanismo de la cooperación reforzada. Ello no tiene por qué concebirse como la adopción de políticas excluyentes, que ahonden los desequilibrios internos en el seno de la Unión Europea, sino todo lo contrario: una oportunidad para no provocar el anquilosamiento del proyecto europeo, al propio tiempo que se puedan explorar nuevos campos de actuación al que con el tiempo se irían incorporando la generalidad de los Estados miembros de la UE.